

Richtig verstandene Solidarität

Das Kyoto-Protokoll greift zu kurz, um die Menschheit vor dem Klimawandel zu schützen. Weitere, verbindliche Reduktionsziele für Treibhausgase sind nötig und müssen auch für wichtige Entwicklungs- und Schwellenländer gelten. Bislang wurden diese Staaten klimapolitisch als einheitliche Gruppe behandelt. Künftig wird nach unterschiedlichen Fähigkeiten, Interessen und Bedrohungslagen unterschieden werden müssen. Ein Team von 14 Wissenschaftlern aus reichen und armen Staaten macht dazu Vorschläge.

[Von Bernd Brouns und Hermann E. Ott; erschienen in E+Z – Zeitschrift für Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 46, Nr. 5, S. 207-209]

Das Kyoto-Protokoll zum Klimaschutz ist im Februar völkerrechtlich in Kraft getreten. Es sieht für alle Industrieländer verbindliche Pflichten zur Begrenzung ihrer Treibhausgasemissionen vor. Das ist eine wichtige Zäsur – aber doch nur der erste Schritt zur Bewältigung der Jahrhundertherausforderung Klimaschutz. Die bestehenden Reduktionsziele von im Schnitt fünf Prozent für fortgeschrittene Nationen reichen nicht aus. Zudem fehlen bislang Verpflichtungen für Entwicklungs- und Schwellenländer, die knapp die Hälfte der weltweiten Treibhausgase emittieren.

Im Dezember vergangenen Jahres versuchte die Europäische Union auf dem Klimagipfel in Buenos Aires, Verhandlungen über die Weiterentwicklung des Kyoto-Protokolls in Gang zu bringen – mit mäßigem Erfolg. Waren die Verhandlungen im Vorfeld von Kyoto schon kein Selbstläufer, so birgt die nun beginnende neue Phase internationaler Klimapolitik noch viel größere Schwierigkeiten. Denn neben der Reintegration des Klima-Desperados USA in den internationalen Prozess müssen zukünftig auch einige Schwellen- und Entwicklungsländer eingebunden werden.

Diese Länder jedoch verweisen auf die historische Verantwortung der reichen Nationen für den fortschreitenden Klimawandel. Sie befürchten, in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung gebremst zu werden. Gleichzeitig sind viele der ärmeren Entwicklungsländer besonders verwundbar. Wegen ihrer geographische Lage, ihrer Wirtschaftsstruktur und ihren geringen finanziellen und technischen Kapazitäten sind sie den Folgen des Treibhauseffekts nahezu hilflos ausgeliefert. Künftige Verhandlungen müssen also einerseits „Nord-Süd“-Barrieren überwinden, erfordern andererseits aber auch eine differenzierte Behandlung der sehr heterogenen Länder des „Südens“.

Vor diesem Hintergrund hat das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie zusammen mit dem südafrikanischen Energy Research Centre ein Forschungsprojekt durchgeführt, um mögliche Eckpunkte künftiger Abkommen zu ergründen. Auftraggeber waren das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Im Team mit 14 Wissenschaftlern aus

armen und reichen Ländern haben wir Vorschläge für Eckpfeiler einer zukunftsfähigen Klimapolitik formuliert.

Leitgedanke unserer Arbeit war dabei das Prinzip der Solidarität. Es erfordert, schwache Staaten mit den Wirkungen des Klimawandels nicht allein zu lassen. Ausgehend von der zentralen Zielsetzung in Artikel 2 der Klimarahmenkonvention muss einer „gefährlichen“ Störung des Klimasystems durch den Menschen vorgebeugt werden. Dies bedeutet, dass die globale Erwärmung auf maximal zwei Grad Celsius gegenüber vorindustriellen Temperaturen begrenzt werden muss, denn eine darüber hinausgehende Erwärmung würde in vielen Regionen der Welt die Menschen existentiell bedrohen. Das kulturelle Überleben lokaler Gemeinschaften und die physische Integrität der Schwachen und Machtlosen wären akut gefährdet.

Verhandlungsthema Schadensbegrenzung

Doch selbst bei Einhalten dieser Zwei-Grad-Marke, die sich auch die Europäische Union zum Ziel gesetzt hat, würden sich die heute schon spürbaren Auswirkungen des Klimawandels weiter verschärfen. In zukünftigen Verhandlungen darf es daher – so das erste Ergebnis der 14 Wissenschaftler – nicht mehr nur um eine Bekämpfung der Problemursachen (die Emissionsminderung) gehen. Es muss darüber hinaus auch Schadensbegrenzung betrieben werden. Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und dabei vor allem die Unterstützung der besonders verwundbaren Länder müssen eine zentrale Rolle in den anstehenden Verhandlungen spielen.

Viele Entwicklungsländer sind finanziell, technologisch und personell nicht in der Lage, den negativen Folgen des Klimawandels adäquat zu begegnen. Deshalb sind Transferleistungen erforderlich. Finanzmechanismen, die dem Verursacherprinzip entsprechen, sind unvermeidlich. Dies ist zugleich eine zentrale Voraussetzung, um beim vorbeugenden Klimaschutz weiterzukommen. Denn nur wenn die Industrieländer bei der Anpassung an den Klimawandel (finanzielle) Zugeständnisse machen, werden Entwicklungsländer bereit sein, sich zur Emissionsminderung zu verpflichten. Letztlich bleibt jedoch die Reduktion und Vermeidung von Treibhausgasen auch die beste Form von Anpassungspolitik. Denn je effektiver Klimaschutzpolitik betrieben wird, desto geringer werden die Kosten für die Anpassung an den Klimawandel sein – ganz zu schweigen von irreversiblen Auswirkungen des Klimawandels wie dem Aussterben von Tier- und Pflanzenarten und dem Abschmelzen von Gletschern.

Sollen die Klimaveränderungen unter zwei Grad Celsius im globalen Mittel begrenzt bleiben, müssen die globalen Emissionen bis 2020 ihren Höchststand erreichen, bis zur Mitte dieses Jahrhunderts auf die Hälfte des 1990er Emissionsniveaus zurückgehen und danach kontinuierlich weiter sinken. Über die Notwendigkeit von Emissionsminderungen herrscht weit gehende Einigkeit in Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Die Schwierigkeiten beginnen mit der Frage, welches Land ab wann und in welchem Umfang seinen Beitrag zum globalen Klimaschutz leisten soll.

Das Kyoto-Protokoll behielt die Kategoriebildung der Klimarahmenkonvention bei. Demnach bilden westliche Industriestaaten und ehemals planwirtschaftlich organisierte Länder eine Gruppe (Anhang I-Staaten) und der Rest der Welt die zweite (Nicht-Anhang I-Staaten). Das ist auf Dauer nicht sinnvoll.

Das Kyoto-Protokoll legt eine politisch-diplomatisch ausgefochtene Verteilung der Reduktionspflichten unter den Mitgliedern der ersten Gruppe fest. Angesichts des zunehmenden Anteils des „Rests der Welt“ am globalen Emissionsaufkommen müssen künftige Regeln auch einige Schwellen- und Entwicklungsländer zu Reduktionen verpflichten. Notwendig ist dafür eine stärkere Differenzierung zwischen diesen Ländern, die deren Fähigkeiten und Gegebenheiten entspricht.

Kriterien unterschiedlicher Behandlung

Um in fairer Weise die länderspezifischen Bedingungen widerzuspiegeln, berücksichtigt unser Vorschlag drei Kriterien:

- das Potenzial zur Minderung von Treibhausgasen,
- die Kapazität zur Finanzierung von Minderungsmaßnahmen und
- die Verantwortung für den Klimawandel.

Offensichtlich unterscheiden sich, gemessen an diesen Kriterien, die „Nicht-Anhang I Staaten“ erheblich voneinander. Selbstverständlich gehören alle Länder mit den niedrigsten Emissionen je Einwohner dazu. Mit dabei sind aber auch andererseits auch einige Länder – etwa Katar – mit den weltweit höchsten pro Kopf-Emissionen. In die Kategorie fallen einerseits die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LDC), andererseits aber auch Staaten wie Singapur mit einem pro Kopf Einkommen, das über dem Durchschnitt der Industrieländer liegt. Offensichtlich ist es nicht sinnvoll, diese Länder klimapolitisch gleich zu behandeln.

Unterscheidet man die „Nicht-Anhang I Staaten“ gemäß der drei angeführten Kriterien, so lassen sich vier Gruppen identifizieren

- „Neu industrialisierte Staaten“ (NIC),
- „Schnell industrialisierende Staaten“ (RIDC),
- „Normale Entwicklungsländer“ (ODC) und
- „Geringst-entwickelte Länder“ (LDCs).

Uns geht es nicht darum, die Verhandlungsgruppe der „G 77 & China“ politisch zu spalten. Aber Solidarität unter diesen Ländern erfordert, dass die wohlhabenden unter ihnen in anderem Umfang einen Beitrag zum globalen Klimaschutz leisten als beispielsweise die LDCs. Nur so lässt sich die in Verhandlungen mit den Industrieländern wichtige Einigkeit bewahren und gleichzeitig dem Klimaproblem begegnen.

Tabelle: Länderkategorien

Ländergruppe	Länder
„Neu industrialisierte Staaten“ – NICs	Bahrain, Brunei, Kuba, Israel, Kasachstan, Südkorea, Kuwait, Katar, Saudi Arabien, Singapur, Surinam, Trinidad und Tobago, Turkmenistan, Vereinigte Arabische Emirate, Usbekistan
„Schnell industrialisierende Staaten“ – RIDCs	Algerien, Antigua und Barbuda, Argentinien, Bahamas, Barbados, Belize, Bosnien-Herzegovina, Botswana, Brasilien, Chile, China, Kolumbien, Costa Rica, Zypern, Dominikanische Republik, El Salvador, Fiji, Grenada, Guyana, Iran, Jordanien, Libanon, Malaysia, Malta, Mauritius, Mexiko, Oman, Panama, Peru, Philippinen, Saint Kitts und Nevis, Santa Lucia, Sant Vincent & Grenadinen, Südafrika, Thailand, Tunesien, Uruguay.
„Normale Entwicklungsländer“ – ODCs	Armenien, Aserbaidshan, Bolivien, Kamerun, Kongo, Cook Inseln, Côte d'Ivoire, Dominica, Ekuador, Ägypten, Gabun, Georgien, Ghana, Guatemala, Honduras, Indien, Indonesien, Jamaika, Kenia, Kirgistan, Libyen, Mazedonien, Bundesrepublik Jugoslawien, Moldavien, Mongolei, Marokko, Namibia, Nikaragua, Nigeria, Pakistan, Papua Neu Guinea, Paraguay, Seychellen, Sri Lanka, Swasiland, Syrien, Tadschikistan, Venezuela, Vietnam, Zimbabwe.
„Geringst entwickelte Länder“ – LDCs	Afghanistan, Angola, Bangladesh, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Kambodscha, Cape Verde, Zentralafrikanische Republik, Tschad, Komoren, Demokratische Republik Kongo, Dschibuti, Äquatorial Guinea, Eritrea, Äthiopien, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Kiribati, Laos, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Malediven, Mali, Mauritien, Mozambik, Myanmar, Nepal, Niger, Ruanda, Samoa, Sao Tome & Principe, Senegal, Sierra Leone, Salomonisch Inseln, Somalia, Sudan, Tansania, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen, Sambia.

Wie könnten die Klimaschutzpflichten einzelner Staatengruppen konkret aussehen? Wir schlagen dafür folgende Regeln vor:

- Das Potenzial zur Minderung von Emissionen sollte die Höhe der zu leistenden Reduktion bestimmen. Dieses Potenzial ergibt sich aus der Emissionsintensität (CO₂-Ausstoß pro Einheit des Bruttoinlandsprodukts) und den Emissionen je Einwohner eines Landes. Solch ein Vorgehen garantiert Kosteneffizienz im Klimaregime, da jeweils dort Emissionen eingespart werden, wo das höchste Potenzial dafür vorhanden ist. Dies bedeutet allerdings nicht zwingend, dass diese Länder gänzlich für die Finanzierung der notwendigen Maßnahmen aufkommen müssen – die Industriestaaten müssten sicherlich dazu beisteuern.
- Die Frage der Finanzierung des Klimaschutzes müsste sich aus der jeweiligen Kapazität eines Landes ableiten. Sie wäre am durchschnittlichen Einkommen und am Human Development Index zu messen. Länder mit hoher Kapazität, also in erster Linie Industrieländer, müssten solche mit niedriger Kapazität unterstützen.
- Der Grad der Verbindlichkeit der Verpflichtung wiederum hinge schließlich von dem Beitrag eines Landes zum Klimawandel ab. Als Indikator dafür wären die akkumulierten Emissionen seit dem Jahr 1990 geeignet. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Vereinten Nationen bereits den Treibhauseffekt als von Menschen verursachtes Problem erkannt.

Wendet man diese Regeln auf die verschiedenen Ländergruppen an, so bedeutet dies für die fortgeschrittenen Industrieländer – und in etwas geringerem Maße auch für die ehemaligen Planwirtschaftsökonomien – die Übernahme von weit über Kyoto hinausgehenden, absoluten, verbindlichen Reduktionszielen. Als Anhaltspunkt für die Höhe dieser Minderungspflichten, kann das im „Fortschrittsbericht zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie“ enthaltene Ziel einer Reduktion der deutschen Emissionen um vierzig Prozent und der gesamteuropäischen um dreißig Prozent bis zum Jahr 2020 dienen.

Darüber hinaus wären diese Länder dazu verpflichtet, Transferleistungen an die vier anderen Gruppen zur Unterstützung der dortigen Klimaschutzbemühungen zu übernehmen. Denn gemäß dem Vorschlag müssten auch die „Neu industrialisierten Staaten“ (NIC) sowie die „Schnell industrialisierenden Staaten“ (RIDC) bereits in naher Zukunft einen aktiven, quantifizierbaren Beitrag zur Minderung der globalen Emissionen leisten. Die NICs könnten dabei auf eine Kofinanzierung, die RIDCs auf eine weit gehende Finanzierung ihrer Klimaschutzmaßnahmen durch die Industrieländer zurückgreifen. Nur wenn diese Transferleistungen fließen, erhalten die NIC-/RIDC-Ziele auch verbindlichen Charakter. Die beiden anderen Ländergruppen (ODC, LDC) hingegen müssten mit abgestuften Graden an Verbindlichkeit Politiken und Maßnahmen zur klimaverträglicheren Ausrichtung ihrer Entwicklungspläne übernehmen. Ihre Hauptlast wird darin bestehen, sich mit voller Kraft an den Klimawandel anzupassen.

In der Differenzierung liegt der Schlüssel für die unverzichtbare Integration der Entwicklungsländer in ein System verbindlicher Emissionsminderungspflichten. Zu diesem Zweck müssen die bestehenden Länder-Kategorien des Klimaregimes aufgebrochen werden. Auch wenn sich viele Politiker der „G 77 & China“ dagegen sträuben, so gab es auf dem letzten Klimagipfel in Buenos Aires bereits deutliche Anzeichen dafür, dass die Einheit dieser Gruppe ohne Anerkennung der Heterogenität ihrer Mitglieder nicht aufrecht zu erhalten ist. Die vom Klimawandel besonders betroffenen Staaten dulden zum Beispiel nicht mehr, dass die OPEC-Staaten mit der Forderung nach einer Kompensation für eventuelle Exportrückgänge die Unterstützung für Anpassungsleistungen an den Klimawandel blockieren.

Auch einige andere G 77-Länder erkennen Schritt für Schritt die Notwendigkeit einer Fortentwicklung des Kyoto-Protokolls an und signalisieren Verhandlungsbereitschaft. Es ist schließlich auch innerhalb der EU ganz normal, dass die Schwächeren sich gegen die Stärkeren zusammen tun, um ihre Interessen durchzusetzen. Mittelfristig muss die G 77 also um ihrer selbst Willen die Einheit in der Vielheit suchen – und auf die Interessen ihrer schwächeren Mitglieder Rücksicht nehmen. Sonst verliert sie die Verhandlungsmacht, um notwendige Zugeständnisse von den Industrieländern zu erstreiten. Das letztere weiterhin im Klimaschutz voranschreiten müssen, versteht sich von selbst.

Literatur

Ott, Hermann E., Harald Winkler, Bernd Brouns, Sivan Kartha, M. J. Mace, Saalemul Huq, Yasuko Kameyama, Agus P. Sari, Jiahua Pan, Youba Sokona, Preety M. Bhandari, Andrzej Kassenberg, Emilio La Rovere und Atiq Rahman (2004): South-North dialogue on equity in the greenhouse : a

proposal for an adequate and equitable global climate agreement. Eschborn: GTZ. Im Internet zu finden unter: <http://www.south-north-dialogue.net>

Autoren

Bernd Brouns ist Koordinator für Internationale Klimapolitik in der Forschungsgruppe „Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik“ des Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. bernd.brouns@wupperinst.org

Dr. Hermann E. Ott vertritt das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie in Berlin. Er war der Leiter der Wissenschaftlergruppe, die im Auftrag von BMZ und GTZ Eckpunkte künftiger Klimapolitik formuliert hat. hermann.ott@wupperinst.org